Toetsingskader risicoregelingen Rijksoverheid voor Garantstelling Landbouwondernemingen Werkkapitaal (GLOW)

Inleiding

Garantstelling Werkkapitaal is genoemd in de Tweede Kamerbrief 'Maatregelen naar aanleiding van Rusland boycot' van Minister Kamp en staatssecretaris Dijksma namens het kabinet van 15-08-2014. Daarin staat geschreven: "Naar aanleiding van de financieel-economische crisis en de EHEC-crisis, heeft de overheid destijds in overleg met de banken tijdelijk een garantstelling werkkapitaal ingevoerd. Het kabinet verkent of een openstelling van deze regeling een bijdrage kan leveren aan de oplossing van de problematiek en zo ja, onder welke voorwaarden."

De regeling Garantstelling Landbouwondernemingen Werkkapitaal (GLOW) is de uitwerking van die verkenning. Gebleken is, dat openstelling van de eerdere Garantstelling Werkkapitaal (2009-2011) onder het de minimis staatssteunkader van de Europese Commissie niet meer mogelijk is. Daarom is een nieuw concept ontwikkeld met marktconforme provisies, conform mededeling 2008/C 155/02 van de Europese Commissie. Een garantieregeling die daaraan voldoet, wordt door de Europese Commissie beschouwd als een staatsgarantie waarbij er geen sprake is van staatssteun.
Dit toetsingskader is opgesteld voor deze nieuwe tijdelijke regeling voor werkkapitaal voor agrarische productiebedrijven, aangeduid als Garantstelling Landbouwondernemingen Werkkapitaal (GLOW).

Probleemstelling

1. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid?
T.g.v. de Russische boycot verliest de agrosector in Europa, vooralsnog voor een jaar, een (groeiende) afzetmarkt voor agroproducten. Die producten zullen merendeels extra op de Europese markt aangeboden worden. Met als verwacht gevolg voor deze bedrijven: lagere opbrengstprijzen, slechtere bedrijfseconomische resultaten. In de agrosectoren waar de marges tussen kostprijs en gemiddelde opbrengstprijs over het algemeen klein zijn, kan dit de continuïteit van de bedrijven bedreigen. Die situatie ontstaan onder andere wanneer de jaarlijkse voor-investeringen t.b.v. plantmateriaal, bemesting, energie en arbeid door liquiditeitstekort niet betaald kunnen worden.
Aanpassen aan de gewijzigde omstandigheden door de Russische boycot (nieuwe markt aanboren, productievolume aanpassen) kost tijd; verlies op de korte termijn is onvermijdelijk. Liquiditeitsproblemen die aanwijsbaar het gevolg zijn van het sluiten van de Russische markt en dientengevolge lagere productprijzen op de gehele Europese markt (versproducten hebben allemaal een hoge prijselasticiteit, wat betekent dat er grote prijsschommelingen zijn bij aanbod wijzigingen net boven/onder de evenwichtsvraag) zullen naar verwachting met name in het komend jaar ontstaan door achterblijvende opbrengsten. De bedrijfscontinuïteit vraagt in dergelijke gevallen dan aanvullend krediet van de huisbankier van een bedrijf t.b.v. werkkapitaal. De maatschappelijke signalen zijn, dat veel bedrijven aanvullend krediet niet bij hun bank geregeld kunnen krijgen. Ook bedrijven die als 'in de kern gezond' beschouwd worden, krijgen moeilijk of niet krediet los. Het kabinet wil die bedrijven met een tijdelijke garantstellingsregeling 'de winter doorhelpen'.

Rol van de Overheid

2. Waarom rekent de Rijksoverheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen *en waarom ligt de verantwoordelijk op rijksniveau en niet op decentraal niveau?*
De Russische boycot treft de agrosector. Het kabinet heeft bezien welke overheidsmaatregelen in dit verband noodzakelijk zijn. In de eerste plaats op Europees niveau, zoals de marktinterventie maatregelen. Op nationaal niveau het zoeken naar alternatieve afzetmogelijkheden en nog 'flankerend beleid' om effecten op de financiering van bedrijven en de arbeidsmarkt op te vangen. De garantstelling voor werkkapitaal is gericht op tijdelijke ondersteuning van de bedrijfsfinanciering. De boycot treft geen specifieke regio's; maar alle producenten in de getroffen sectoren.

3. Is de regeling a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt en/of b) het instrument waarmee optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd?
a) Voor aanvullend werkkapitaal blijkt in de praktijk een onderneming niet meer te (kunnen) wisselen van bank. Bedrijven die werkkapitaal nodig hebben vanwege liquiditeitstekort, hebben hypotheken en aflossingsverplichtingen bij een bepaalde bank. De onderneming is dus afhankelijk van het beleid van

de huisbankier (met een marktaandeel van circa 85% in de agrosector is dat voor heel veel bedrijven de Rabobank).
Deze situatie doet zich momenteel voor veel met name intensieve agrobedrijven voor: door de crisis is hun solvabiliteitspositie achteruit gegaan, terwijl de banken hun solvabilteitseisen stringenter hanteren. Daardoor is er voor veel bedrijfssituaties geen ruimte meer om tijdelijk extra krediet voor werkkapitaal te kunnen opnemen. En daardoor een continuiteits-probleem. De overheid kan in deze situatie met deze tijdelijke overheidsgarantie de overbrugging bieden die nodig is en daarmee het grootste deel van de economische activiteit en werkgelegenheid waarvan onder 5b. een indicatie is gegeven voor de Nederlandse economie behouden. Mede omdat de regeling de risico's van de aanvullende leningen compenseert.

b) De verwachting is dat de banken, door andere balanseffecten wanneer leningen onder staatsgarantie gebracht kunnen worden, wel werkkapitaalkredieten zullen verstrekken en is daarmee (optimaal) doelmatig.

4. Is er al een andere garantie/wet/regeling die de verplichting ex-/impliceert?
Nee. De bestaande agro garantstellingsregelingen sluiten garantstelling voor werkkapitaal volledig uit.

Risico's en risicobeheersing

5. Wat zijn de risico's van de regeling?
a. Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?
Voor de overheid is het garantieplafond in eerste instantie € 75 mln. Indien het beroep op de regeling voldoende groot blijkt te zijn, zal dit plafond in een later stadium met € 25 mln opgehoogd worden. Tezamen maakt dit € 100 mln. Dit leidt tot € 200 mln krediet voor werkkapitaal, want 50% is risico voor de banken en 50% is risico voor de overheid.

b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding? Is bekend wat de mogelijke effectiviteit van de betreffende risicoregeling is?
Het gaat om een garantstellingsregeling: afdekken van risico's voor de banken.
Het risico voor de staat is dat het geheel van de afgegeven garanties uiteindelijk toch een negatief resultaat oplevert, wanneer het bedrag aan daadwerkelijke verliesdeclaraties plus de uitvoeringskosten groter blijkt dan het bedrag dat aan provisies door de banken is betaald voor de garanties.

In de methodiek van de kostendekkende garantstellingsregeling - vergelijkbaar met de Garantie Ondernemingsfinanciering (GO) en gebaseerd op mededeling 2008/C 155/02 van de Europese Commissie - is de jaarlijkse provisie die de banken betalen voldoende om de verliesdeclaraties plus de uitvoeringskosten te dekken.
Die methodiek gaat ervan uit, dat wat er werkelijk gebeurt overeenkomt met de statistische verwachting. Daarvoor moet er voldoende 'massa' zijn, met andere woorden voldoende deelnemers. De werkwijze is vergelijkbaar met de manier waarop verzekeraars risico's verzekeren.
Voldoende deelnemers voor deze regeling zijn er, wanneer er voor ca. 25 mln aan garanties = 50 mln aan kredieten m.b.v. deze regeling verstrekt wordt.
Qua financieel rendement is deze regeling voor de overheid dus een kostenneutrale regeling.

Het maatschappelijk rendement c.q. effectiviteit moet daarin worden gezien, dat in de kern gezonde economische activiteit van meer dan 200 bedrijven niet wegens een tijdelijk liquiditeitstekort omvalt, maar behouden blijft. Indicatief in termen van omzet en werkgelegenheid: wanneer dit glastuinbouwbedrijven komkommers/tomaten/paprika zou betreffen, gaat het om 560 – 600 mln euro standaard opbrengsten, standaardverdiencapaciteit 150 – 175 mln euro per jaar, circa 3000 arbeidsjaren (bij de productiebedrijven, niet meegeteld de opbrengsten, verdiensten en arbeidsjaren op basis van deze productie van Nederlandse bedrijven verder in de keten).
Met het kredietplafond van één miljoen euro kunnen glasgroentenbedrijven in liquiditeitsproblemen tot circa 7 hectare ondersteund worden. Dit betreft in die sector de middengroep qua bedrijfsgrootte. Van de totaal 1074 gespecialiseerde glasgroentenbedrijven in Nederland (4315 ha) hebben er 912 een omvang van 7 ha of minder (totaal 2134 ha). Kleinere glasbedrijven, fruitteelt en vollegrondsgroentenbedrijven die werkkapitaal nodig hebben, kunnen met het maximumkrediet van één miljoen ook ondersteund worden. Naarmate er voor meer kleinere bedrijven na de openstelling

een garantie wordt gevraagd, hoe groter het totaal aantal bedrijven wordt dat kan worden ondersteund.

c. Wat is de inschatting van het risico op de aspecten waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?
Op basis van de aangegeven behoefte kan worden verwacht dat er voldoende deelname aan de regeling zal zijn, waardoor deze conform de statistische verwachting kostendekkend zal zijn: dat het totaal van de jaarlijkse provisies voldoende is om de verliesdeclaraties over de looptijd van de garanties daarmee te kunnen uitkeren.

De maatschappelijke impact van de regeling is het behoud van economische activiteit, behoud van werkgelegenheid, enzovoort. Waarvan onder 5b een indicatie van de omvang is aangegeven.

Blootstellingsduur: de voorgestelde looptijd voor de garanties is 5 jaar – de openstellingsperiode waarin garanties aangevraagd kunnen worden is één jaar. De overheid zal dus 6 jaar plus uitloop (administratieve afwerking is niet klaar na afloop van de laatste garantie, mede in het belang van de staat zou nog namens de minister uitstel van aflossing aan de orde kunnen komen)

Beheersingsmate: RVO toetst de dossiers; kan namens de Minister afwijzen en corrigeren indien daar aanleiding voor is.

6. Welke risico beheersende en risico mitigerende maatregelen worden getroffen?
In de eerste plaats is in de methodiek van de regeling risico-beheersing ingebouwd, doordat het risico op 50-50 basis en op basis van dezelfde tarieven wordt gedeeld door de rijksoverheid met de banken. Bij de banken wordt de grootste professionaliteit met check en dubbelcheck ingezet voor het maken van de juiste risico-inschatting voor kredietverlening.
In de tweede plaats worden de dossiers door RVO beoordeeld met de expertise die in tientallen jaren met garantstellingsregelingen is opgebouwd. De werkwijze is vergelijkbaar met die bij de BMKB.
In de derde plaats (te beschouwen als mitigerende maatregel): bij die bedrijven met correct/terecht verleende garantie die uiteindelijk toch failleren, vindt uitwinning plaats op basis van het pari passu principe: Staat en bank delen in gelijke mate in de opbrengsten van het faillissement.

7. Heeft de minister door middel van de gekozen institutionele inbedding van de regeling, ook als deze op afstand wordt uitgevoerd, voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's?
Ja, de regeling wordt uitgevoerd door RVO, onderdeel van Min. EZ.

Vormgeving

8. Heeft de regeling een meerwaarde boven een kasstroom of subsidie?
De nu voorbereide garantstellingsregeling is een volledig kostendekkende en marktconforme regeling. De overheid handelt daarin als een marktpartij in de financieringsmarkt. De overheid trekt dus primair geen extra financiële gevolgen naar zich toe. De banken betalen de garantstelling in principe volledig; zij blijven primair verantwoordelijk.

Het prijsmechanisme van deze garantstellingsregeling is zodanig, dat het voor de banken onaantrekkelijk is om overheidsgarantie op werkkapitaalkrediet te vragen als dat niet noodzakelijk is. De bank levert namelijk haar winstmarge over het door de overheid gegarandeerde deel van het krediet in. De combinatie gezonde bank – gezond bedrijf zal om die reden geen (onnodig / oneigenlijk) gebruik maken van deze overheidsregeling.

De regeling op basis van dit principe is marktconform, zonder staatssteun. Heeft dus ook geen marktverstorende werking, wat ingeval van een subsidie wel een risico zou kunnen zijn.

9. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Hoe wordt de begrotingsreserve vormgegeven?
De bank betaalt een jaarlijkse provisie aan de Staat, die gelijk is aan de rente voor het door de overheid gegarandeerde deel van de lening verminderd met Euribor-rente, liquiditeitstoeslag en norm beheerskosten. De risico- plus de winstopslag die de bank ontvangt krijgt de staat. Daarmee

worden de uitvoeringskosten betaald en vormt RVO een reserve voor de verliesdeclaraties.

10. Wordt een horizonbepaling gehanteerd?
Ja, de regeling wordt voor een periode van één jaar open gesteld. (De looptijd van de garanties is in beginsel 5 jaar, zoals onder 5c aangegeven)

11. Wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?
De uitvoeringskosten van de regeling zijn begroot op circa per jaar €100.000,- van het gegarandeerde kapitaal gedurende de looptijd van de garanties (5 jaar)
Deze kunnen in beginsel betaald worden uit de opgebrachte provisie .

12. Hoe wordt de informatie die nodig is om de evaluatie (periodiek en na afloop) van de regeling uit te kunnen voeren verkregen?
Alle financieel-technische informatie is beschikbaar bij / wordt verkregen via RVO als uitvoerder van de regeling. Per kwartaal wordt door RVO gerapporteerd, o.a. over de benutting, uitstaande garanties en verliesuitkeringen.